



10 OBSZARÓW TRACONEJ SUWERENNOŚCI



**NA PODSTAWIE REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
Z DNIA 22 LISTOPADA 2023 R. W SPRAWIE PROPOZYCJI
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DOTYCZĄCYCH ZMIANY
TRAKTATÓW (2022/2051(INL))**



OBSZAR 5: POLITYKA ZAGRANICZNA

Cała polityka zagraniczna Polski zostaje poddana nadrzędnej roli UE. Dopuszczalne stanie się zastąpienie misji dyplomatycznych państw członkowskich przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych pod kierownictwem nowego Unijnego Sekretarza do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. To koniec polskiej suwerenności międzynarodowej i polskich ambasad w stolicach państw świata.



5. Polityka zagraniczna

Główne tezy

- Sformułowane przez Parlament Europejski poprawki do traktatów UE wprowadziłyby fundamentalne zmiany w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB).
- Parlament Europejski proponuje, aby „sprawy zagraniczne” stały się obszarem kompetencji dzielonych (poprawka 73).
- Projektowane zmiany traktatowe zakładają również przyzwolenie UE na podejmowanie takich działań w zakresie WPZiB, które wprawdzie nie są wyraźnie przewidziane w traktatach, lecz stanowią przesłankę dla urzeczywistnienia celów traktatu lub oddziałują na urzeczywistnienie tych celów (poprawka 239).
- W konsekwencji akceptacji postulatów PE państwa członkowskie, w tym Rzeczpospolita Polska, straciłyby kompetencje do podejmowania działań w tych obszarach polityki zagranicznej, które stałyby się przedmiotem regulacji prawa Unii Europejskiej. Jednocześnie Unia Europejska zyskałaby kompetencje prawodawcze w tej materii. Decyzje w tej sprawie podejmowane byłyby większością kwalifikowaną, nawet wobec sprzeciwu znaczącej części państw członkowskich.
- Można zakładać scenariusz, w którym Unia Europejska decyduje się na ujednoczenie stosunków dyplomatycznych, handlowych, inwestycyjnych lub w zakresie praw człowieka z państwami trzecimi. Dopuszczalne byłoby wówczas związanie polityki zagranicznej państw członkowskich wobec państw trzecich instrukcjami organów UE. Taki obrót spraw doprowadzi *de iure* i *de facto* do pozbawienia Polski możliwości prowadzenia suwerennej polityki zagranicznej.
- Powyższe może z czasem prowadzić do zastąpienia misji dyplomatycznych państw członkowskich przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych pod kierownictwem Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który w myśl poprawek ma zostać przekształcony w Unijnego Sekretarza do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. To samo dotyczyć może misji konsularnych.

Polityka zagraniczna jako kompetencja Unii Europejskiej *de lege lata*

Postulat włączenia mechanizmów kształtowania polityki zagranicznej w ramy integracji europejskiej pojawił się już na samym początku tego procesu, w latach 50. poprzedniego stulecia¹. Kolejne próby podejmowane w tym obszarze kończyły się niepowodzeniami aż do 1986 r., kiedy w przyjętym wówczas (pod wyraźnym wpływem Altiero Spinello) Jednolitym Akcie Europejskim zawarto postanowienie, wedle którego realizowanie wspólnej polityki zagranicznej będzie jednym z zadań Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)². Istotne znaczenie miał również Traktat z Maastricht, podpisany w 1992 r., w którym po raz pierwszy państwa członkowskie zobowiązały się prawnie do prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy, CFSP, WPZiB*), uznając ją za jeden z trzech filarów Unii Europejskiej³.

Przełomem okazał się jednak dopiero Traktat Lizboński (2007), na którego mocy Unia Europejska została wzmocniona jako organizacja międzynarodowa oraz formalnie nadano jej osobowość prawną, co umożliwiło rozszerzenie zakresu jej działania w dziedzinie polityki zagranicznej. W związku z tym w omawianym obszarze wprowadzono wiele istotnych i daleko idących zmian, także w aspekcie instytucjonalnym: powołano m. in Europejską Służbę Działań Zewnętrznych – EEAS (*European External Action Service*), czyli rodzaj unijnej służby dyplomatycznej. To właśnie uregulowania Traktatu z Lizbony określają obecny kształt i sposób funkcjonowania WPZiB⁴.

Jednomyślność jako zasada kreowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa realizowana jest w oparciu o zasady wymienione w art. 3 ust. 5 TUE i art. 21 ust. 1 TUE, jak i cele, zawarte w art. 21 ust. 2 TUE. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż WPZiB jako jedyna z polityk unijnych została zamieszczona w TUE. O wyjątkowym charakterze WPZiB świadczy również art. 24 ust. 1 TUE, zgodnie z którym podlega ona szczególnym zasadom i procedurom.

Polityka zagraniczna to obszar kluczowy dla państw członkowskich Unii Europejskiej, silnie związany z atrybutem suwerenności, dlatego też decyzje podejmowane w tej sferze przez Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej muszą być co do zasady jednomyślne, na co wskazuje art. 24 TUE. Zgodnie z tym przepisem, WPZiB jest realizowana zarówno przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej: Wysoki Przedstawiciel), jak i państwa członkowskie w zgodzie z Traktatami.

Jeżeli chodzi o strukturę instytucjonalną WPZiB, to szczególną rolę w omawianym obszarze odgrywają Rada Europejska oraz Rada Unii Europejskiej. Na podstawie art. 26 ust. 1 TUE Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele oraz zarysowuje ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jej kompetencje obejmują również wybór Przewodniczącego RE,

1 M. Boniecka, *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie Lizbońskim*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, nr 5 (2015), s. 42-43.

2 M. Boniecka, op. cit., s. 43.

3 D. Byrska, K. Gawkowski, D. Liszkowska, *Unia europejska. Geneza. Funkcjonowanie. Wyzwania*, Warszawa 2017, s. 24-25.

4 M. Chruściel, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa [w:] Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej; stan i perspektywy*, red. M. Świątek, J.W. Tkaczyński, Kraków 2015, s. 207.

który m. in. reprezentuje Unię na zewnątrz i zwołuje posiedzenia RE, gdy sytuacja międzynarodowa wymaga określenia kierunków działania Unii⁵.

Natomiast Rada Unii Europejskiej, na podstawie art. 26 ust. 2 TUE, opracowuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz podejmuje decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Sama Rada Unii Europejskiej składa się z przedstawicieli państw członkowskich UE w randze ministrów spraw zagranicznych. Spotyka się ona regularnie w dwóch formatach, które – w zależności od tematyki – nazywają się: Rada do Spraw Zagranicznych (*Foreign Affairs Council*) oraz Rada do Spraw Ogólnych (*General Affairs Council*).

Warto przy tym zaznaczyć, iż jedną z najważniejszych reform instytucjonalnych Traktatu z Lizbony w zakresie WPZiB było ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁶. Zgodnie z art. 18 ust. 2 TUE odpowiada on za prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Do jego kompetencji należy także m. in. opracowywanie tej polityki, jej realizacja z upoważnieniem Rady (art. 18 ust. 2 TUE) oraz przewodniczenie Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 18 ust. 3 TUE). Ponadto spoczywa na nim obowiązek czuwania nad spójnością działań zewnętrznych Unii (art. 18 ust. 4 TUE). Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 27 ust. 2 TUE). Urząd Wysokiego Przedstawiciela można więc uznać za namiastkę Ministerstwa Spraw Zagranicznych Unii⁷.

Kolejną reformą, wprowadzoną na mocy Traktatu Lizbońskiego, było powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*European External Action Service, ESDZ*). Traktatową podstawą prawną dla utworzenia ESDZ jest przepis art. 27 ust. 4 TUE, zgodnie z którym zadaniem tej instytucji jest wspomaganie Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego mandatu. Jest to więc organ dyplomatyczny o charakterze pomocniczym, który podlega Wysokiemu Przedstawicielowi⁸.

Przewidywane skutki poprawek

Poprawki zgłoszone przez Parlament Europejski odnoszą się do kilku istotnych kwestii z obszaru kształtowania polityki zagranicznej.

Analizę prawną zaproponowanych zmian należy zacząć od przyjrzenia się samemu brzmieniu poprawki 73, co odnosi się zwłaszcza do zastosowanej tam terminologii. W przypadku Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) zastosowano rzeczownik w liczbie pojedynczej, w postaci słowa „polityka” (*policy*), a w przypadku poprawek zaproponowanych do art. 4 ust. 2 lit. k TFUE odmienny rzeczownik w liczbie mnogiej „sprawy” (*affairs*). Warto również pamiętać, iż w Unii Europejskiej od czasu Traktatu Lizbońskiego funkcjonuje wspomniany uprzednio Urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, odpowiadający za prowadzenie

5 M. Boniecka, op. cit. s. 48.

6 A. Staszczuk, *Rola Parlamentu Europejskiego w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE po zawarciu Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7 (2019), s. 254.

7 A. Staszczuk, op. cit., s. 254.

8 A. Nitszke, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych - nowa jakość dyplomacji unijnej?*, „Politeja”, nr 3 (2018), s. 262.

spraw z zakresu omawianej dziedziny, a w którego nazwie (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*) znajduje się słowo „sprawy” (*affairs*).

Warto zatem przyjrzeć się znaczeniu tych dwóch terminów: „polityka zagraniczna” (*foreign policy*) i „sprawy zagraniczne” (*foreign affairs*). „Polityka zagraniczna jako koncepcja praktyki XXI w. wiąże się na przykład z instytucjami takimi jak ministerstwa spraw zagranicznych i ambasady, a także ideami takimi jak interesy narodowe, racjonalna maksymalizacja użyteczności i biurokratyczna polityka”⁹. W słowniku *Cambridge*, „*foreign affairs*” definiowane są po prostu jako zagadnienia związane z innymi krajami¹⁰. Tak więc pojęcia „sprawy zagraniczne” (*foreign affairs*) oraz „polityka zagraniczna (*foreign policy*)” zdają się być w mniejszym lub większym stopniu synonimami, oznaczającymi praktycznie te same desygnaty.

W omawianych poprawkach PE padła także propozycja, aby Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa działał pod nową nazwą jako Unijny Sekretarz do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (*Union Secretary for Foreign Affairs and Security Policy*, poprawki 24, 40, 41, 45, 53, 193).

W kontekście poprawki nr 73 należy zwrócić uwagę, iż omawiana propozycja zakłada umiejscowienie komentowanego przepisu w art. 4 ust. 2 lit. k TFUE. Sam art. 4 ust. 2 TFUE reguluje materię kompetencji dzielonych pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. Stosownie do ustaleń poczynionych we wstępie raportu, państwa członkowskie tracą możliwość suwerennego regulowania obszaru odpowiadającego kompetencji dzielonej w momencie wejścia w życie przepisów UE w dotyczącym ich zakresie¹¹.

W konsekwencji przyjęcia poprawki 73 w omawianym kształcie państwa członkowskie, w tym Rzeczpospolita Polska, straciłyby kompetencje do podejmowania działań w tych obszarach polityki zagranicznej, które stałyby się przedmiotem regulacji prawa Unii Europejskiej. Jednocześnie Unia Europejska zyskałaby kompetencje prawodawcze w tej materii. Zaś decyzje w tej sprawie podejmowane byłyby zwykłą większością.

Kluczowe znaczenie ma fakt, iż propozycja Parlamentu Europejskiego zakłada również daleko idące zmiany w sposobie podejmowania decyzji w obszarze WPZiB. I tak, zgodnie z poprawką 45 do art. 24 ust. 1 TUE decyzje w omawianej sferze powinny być podejmowane przez RE oraz Radę UE większością kwalifikowaną (QMV) za zgodą Parlamentu Europejskiego, co jest niezwykle istotną zmianą, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, iż obecnie decyzje podejmowane są jednomyślnie.

Zatem także te propozycje należy ocenić negatywnie, ich przyjęcie w obecnym kształcie mogłoby bowiem doprowadzić do ukształtowania priorytetów WPZiB w sposób, który nie uwzględniałaby w wystarczającym stopniu najważniejszych interesów poszczególnych państw członkowskich, co odnosiłoby się również do Polski. Innymi słowy, Rzeczpospolita Polska straciłaby możliwość faktycznej i efektywnej ochrony swoich interesów narodowych w omawianym obszarze.

9 H. Leira, *The Emergence of Foreign Policy*, „*International Studies Quarterly*”, Vol. 61, Issue 1 (2019), s. 1.

10 Dictionary Cambridge, hasło: *foreign affairs*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/foreign-affairs>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

11 *System Prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, t. 1, Warszawa 2020, s. 399.

Należy też zwrócić uwagę na art. 352 TFUE. Istotą tego przepisu jest ustanowienie koniecznych upoważnień dla Unii do podejmowania takich działań, które wprawdzie nie są wyraźnie przewidziane w traktatach, lecz stanowią przesłankę dla urzeczywistnienia celów traktatu lub oddziałują na urzeczywistnienie tych celów¹². Jest to więc swoista furtka, która w określonych przypadkach umożliwia działanie UE w materiach, gdzie nie przyznano jej kompetencji. Poprawka 239 zawiera postulat usunięcia art. 352 ust. 4 TFUE, zgodnie z którym „niniejszy artykuł nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, a wszelkie akty przyjęte zgodnie z niniejszym artykułem przestrzegają granic określonych w artykule 40 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej”. Wyeliminowanie art. 352 ust. 4 z TFUE skutkowałoby możliwością stosowania omawianego przepisu w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Jest to istotna zmiana, musimy mieć bowiem na uwadze liczne krytyczne głosy względem art. 352 TFUE, któremu zarzucano brak precyzji, co przekłada się na jego nadużywanie przez organy Unii. „Podnosi się także zarzut, że komentowany przepis zaciera granicę podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie lub przesuwa ją na korzyść Unii ze szkodą dla państw członkowskich”¹³. Propozycja usunięcia art. 352 ust. 4 jest niejako logiczną konsekwencją przeniesienia materii „spraw zagranicznych” do obszaru kompetencji dzielonych.

W praktyce wobec przesunięcia „spraw zagranicznych” do obszaru kompetencji dzielonych oraz usunięcia wymogu jednomyślności w ustalaniu WPZiB, prawdopodobny staje się scenariusz, w którym Unia Europejska decyduje się na ujednoczenie stosunków dyplomatycznych, handlowych, inwestycyjnych lub w zakresie praw człowieka (obejmujących także „prawa reprodukcyjne i seksualne”) z państwami trzecimi. W sprawach tego rodzaju zastosowanie będzie miała, wykluczona dotąd, zasada kompetencji domniemanych (art. 352 TFUE). W efekcie, Rada Europejska i Rada UE większością kwalifikowaną za zgodą Parlamentu Europejskiego mogą przejąć kompetencje narodowe w zakresie spraw zagranicznych, także w takich obszarach jak prowadzenie placówek dyplomatycznych i konsularnych w państwach trzecich. Dla zobrazowania skali ograniczenia suwerenności: dopuszczalne stałoby się ustalenie listy „partnerów strategicznych”, wobec których wszystkie państwa członkowskie reprezentowane byłyby wyłącznie przez ambasadora Unii Europejskiej, w placówce pod unijną flagą, obsadzonej przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych pod kierownictwem Unijnego Sekretarza do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dawniej Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa).

Taki obrót spraw doprowadzi *de iure* i *de facto* do pozbawienia państw członkowskich, a zatem także Polski, możliwości prowadzenia suwerennej polityki zagranicznej, gdyż kompetencje w tym obszarze zostaną scedowane na Unię Europejską. Tak więc w przypadku przyjęcia poprawek do Traktatów zaproponowanych przez UE Polska straci możliwość walki o swoje narodowe interesy, o ile te będą sprzeczne z interesami dominującej frakcji państw członkowskich. Biorąc pod uwagę, że proponowana do podejmowania decyzji w ramach WPZiB większość kwalifikowana składa się z 55 proc. krajów (przy aktualnej liczbie 27 państw członkowskich jest to 15 państw) reprezentujących co najmniej 65 proc. ogółu ludności UE, można założyć, że skupiona wokół duetu Niemcy – Francja grupa państw będzie w stanie narzucić pozostałym krajom każde rozwiązanie – nawet najbardziej niekorzystne dla ich interesów narodowych – w dziedzinie polityki zagranicznej. Analizując krótką historię Unii

12 A. Wróbel, komentarz art. 352 [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, LEX 2012.

13 *Ibidem*.

Europejskiej, można znaleźć wiele przykładów, gdy główni gracze wykorzystując unijne mechanizmy, forsowali projekty biznesowe i polityczne, które stały w fundamentalnej sprzeczności z polską racją stanu, czego najlepszym (a właściwie najgorszym) przykładem jest niemiecko-rosyjskie partnerstwo przy budowie Nord Stream 2.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można uznać, iż przyjęcie poprawki znacznie poszerzyłoby kompetencje Unii Europejskiej w sprawach dotyczących polityki zagranicznej, co nastąpiłoby kosztem suwerenności państw członkowskich. Byłaby to zmiana rewolucyjna, całkowicie odmienna od aktualnego stanu prawnego, gdzie Unia Europejska posiada co prawda kompetencje do prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, ale państwom członkowskim zapewniono odpowiednie instrumenty ochrony własnych interesów. Najlepszą gwarancją ochrony tych interesów jest zasada, w myśl której decyzje podejmowane w omawianym obszarze wymagają jednomyślności, a państwom członkowskim przysługuje prawo weta.